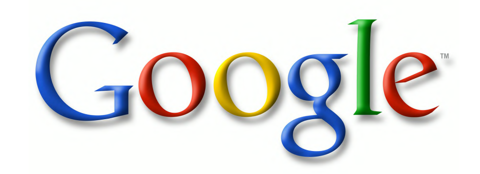




Clunet.

Question des Passeports
en Alsace-Lorraine.



LA QUESTION
DES
PASSEPORTS
EN
ALSACE-LORRAINE
AU POINT DE VUE
DU DROIT POSITIF, DU DROIT PUBLIC
ET DU
DROIT CONVENTIONNEL FRANCO-ALLEMAND

LA QUESTION

DES

PASSEPORTS

EN

ALSACE-LORRAINE

AU POINT DE VUE

du Droit positif, du Droit public

ET DU

Droit conventionnel franco-allemand

PAR

ÉDOUARD CLUNET
Avocat à la Cour de Paris
Membre de l'Institut de droit international.

PARIS
MARCHAL ET BILLARD
LIBRAIRES DE LA COUR DE CASSATION
27, PLACE DAUPHINE, 27

1888

Rec. May 21, 1898.

LA QUESTION

DES

PASSEPORTS

EN

ALSACE-LORRAINE

Passeports. — *Mesures de police prises par le gouvernement allemand contre les étrangers et les Français pénétrant ou séjournant en Alsace-Lorraine. — Admission et traitement des étrangers. Position juridique :* 1° *Droit des États en matière de passeports ;* 2° *Droit français ;* 3° *Droit allemand ;* 4° *Examen des mesures adoptées au point de vue du droit conventionnel franco-allemand.*

(Allemagne, France et pays étrangers.)

L'Allemagne a cru devoir fermer la zône de sa frontière limitrophe à la France ; elle a du moins imposé à ceux qui veulent la franchir, même sans y résider, des conditions prohibitives d'un caractère exceptionnel et dont la sévérité varie avec la nationalité des voyageurs. Cette résolution a été assurée au moyen de diverses prescriptions légales.

Il nous a paru que le meilleur moyen de présenter sur cette question un exposé de fait impartial et exact, était de reproduire intégralement le texte même des pièces officielles.

Pour compléter le dossier, nous y avons joint quelques documents nés à l'occasion de l'incident que nous exa-

minons; ils conserveront un intérêt historique à cette étude.

Le gouvernement allemand a révélé le nouveau régime qu'il lui paraissait opportun de créer sur la frontière française par ce premier arrêté :

Arrêté du ministère d Alsace-Lorraine. — « Vu les lois du 2 octobre 1795 (10 vendémiaire an IV de la République) et du 19 octobre 1797 (28 vendémiaire an VI) ainsi que de l'ordonnance du 20 avril 1814,

Il est ordonné :

I. — A partir du jeudi 31 mai, tous les étrangers arrivant par la frontière française (*französische grenze*) qu'ils ne soient que de passage ou qu'ils veuillent séjourner dans le pays, devront être porteurs d'un passeport portant le visa de l'ambassade d'Allemagne à Paris. Le visa ne devra pas remonter à plus d'un an.

Les pièces de légitimation de voyageurs de commerce étrangers (avis du chancelier de l'Empire du 31 octobre, publié page 305 de la *Feuille centrale de l'Empire allemand*) ne tiendront pas lieu de passeport.

Les étrangers qui ne seront pas porteurs d'un passe-port régulier ne pourront pas continuer leur voyage, et, si besoin en est, ils seront reconduits à la frontière.

Les sujets allemands arrivant par la frontière française seront dispensés de la production du passeport.

II. — Les habitants des communes françaises limitrophes sont exemptés de l'obligation de produire un passeport, lorsqu'ils se rendent pour leurs affaires dans une commune allemande voisine et qu'ils peuvent prouver leur identité aux employés de la police de frontière.

Strasbourg, le 22 mai 1888. — Ministère d'Alsace-Lorraine. Section de l'intérieur. Studt.

Cet arrêté a été complété par les dispositions suivantes, prises le 23 mai, par l'administration allemande et publiées dans la *Landeszeitung für Elsass-Lothringen*, journal officiel d'Alsace-Lorraine, (28 mai 1888).

I. — Les personnes de nationalité française munies d'un passeport visé par l'ambassade d'Allemagne à Paris n'ont pas besoin, sous la réserve des dispositions énumérées sous le chiffre III, d'une permission de séjour en Alsace-Lorraine, en tant que ce séjour n'excède pas une durée de huit semaines.

Le président de département peut accorder la permission, à titre d'exception, pour une durée de plus de huit semaines, à moins que des objections, de quelque nature qu'elles soient, ne s'opposent à un séjour prolongé.

II. — Toute personne de nationalité française est tenue, dans chaque localité du pays où elle fait un séjour de plus de vingt-quatre heures, de faire la déclaration de sa présence au maire, dans les villes de Strasbourg, Metz et Mulhouse à la direction de police, en joignant à cette déclaration le passeport. Sur la demande de l'autorité, cette déclaration devra être faite personnellement.

Le renouvellement des déclarations dans une seule et même localité pour un séjour de quelque durée ne sera pas exigé.

Les déclarations seront inscrites, par ordre chronologique, dans une liste dans laquelle sera indiquée l'autorité qui a délivré le passeport et à quelle date celui-ci a été visé par l'ambassade d'Allemagne.

Les maires auront à adresser, le 1er de chaque mois, au directeur de l'arrondissement une copie des inscriptions faites dans la liste le mois précédent. Le directeur rassemblera ces extraits de liste dans un relevé spécial, qui devra être tenu soigneusement au courant.

Le directeur d'arrondissement ou le directeur de police pourront, par exception, accorder une permission de séjour provisoire à des personnes non munies d'un passeport portant le visa de l'ambassade d'Allemagne. Dans ce cas il y aura lieu de soumettre à la police locale, lors de la déclaration d'un étranger, à la place du passeport, la décision relative à la permission du séjour et, dans des cas urgents, un certificat que cette permission a été demandée.

Les dispositions des arrêtés de police des présidents de département de juin 1883, relatifs à la police des étrangers, sont maintenues.

Les gendarmes sont tenus de veiller à la stricte exécution

des prescriptions relatives aux passeports et aux déclarations à faire par les personnes de nationalité française, et, à cet effet, ils ont notamment le droit de prendre en tout temps, pendant les heures de bureau ordinaires, connaissance des listes tenues dans les mairies.

III. — Les personnes qui font partie de l'armée active ou de la marine française, les officiers de la réserve et de l'armée territoriale et les anciens officiers français, ainsi que les élèves d'écoles françaises militairement organisées, devront, pour pouvoir faire un séjour en Alsace-Lorraine, être munis d'un passeport visé par l'ambassade d'Allemagne à Paris et, en outre, d'une permission spéciale. Cette permission ne peut leur être accordée qu'exceptionnellement par le directeur d'arrondissement ou le directeur de police, sur la production d'une pièce constatant l'urgence du cas, et pour une durée aussi courte que possible.

Les personnes qui ont perdu la nationalité allemande avant d'avoir satisfait à l'obligation du service militaire, et n'ont pas encore acquis une autre nationalité ou ont acquis la nationalité française (émigrés) devront être munies également d'une permission spéciale, aussi longtemps qu'elles n'ont pas atteint l'âge de 45 ans révolus.

Les personnes désignées sous les chiffres 1 et 2 ont à produire aussi, en faisant la déclaration de présence devant l'autorité de police locale, la permission de séjour et, dans des cas urgents, un certificat constatant que cette permission a été demandée. Il y aura lieu d'en faire mention dans la liste.

Les prescriptions militaires relatives aux déclarations de présence de militaires français (arrêté du 18 novembre 1882, I. A. 12,597) sont maintenues.

IV. — Les personnes de nationalité française qui, dès avant le 10 avril 1887, ont séjourné en permanence dans le pays, ainsi que celles qui possèdent des biens immeubles en Alsace-Lorraine et qui ont passé jusqu'à présent régulièrement une partie de l'année en Alsace-Lorraine, n'ont besoin, dans aucun cas, d'une permission de séjour spéciale, si, s'étant rendues temporairement en France, elles en reviennent un peu plus tard.

Enfin, les enfants arrivant seuls en Alsace-Lorraine, à

l'exception des garçons astreints à l'obligation scolaire, n'ont besoin, dans aucun cas, d'une permission de séjour spéciale.

Le journal officiel d'Alsace fait suivre cette communication des observations ci-dessous :

« Il résulte de ce qui précède qu'un passeport visé par l'ambassade d'Allemagne à Paris est exigé non seulement des étrangers venant par la frontière française, mais aussi de tous les nationaux français qui se rendent en Alsace-Lorraine par le Luxembourg, la Suisse ou la frontière allemande, et s'arrêtent plus de vingt-quatre heures dans une localité quelconque. Le permis préalable exigé jusqu'à présent des nationaux français pour un séjour en Alsace-Lorraine est par conséquent remplacé, en général, à l'avenir par la possession d'un passeport régulier, mais une autorisation spéciale du président du département est nécessaire si la durée du séjour dépasse huit semaines.

« La possession du passeport ne suffit cependant pas pour permettre le séjour dans le pays aux personnes désignées sous le chiffre 3, savoir: les militaires et les marins français, les officiers de la réserve, ceux de l'armée territoriale, les officiers en retraite et les élèves des écoles organisées militairement, ainsi que les émigrés, c'est-à-dire ceux qui ont perdu leur nationalité allemande avant d'avoir satisfait à l'obligation du service militaire par suite d'un des motifs énumérés par la loi du 1er juin 1870 sur la nationalité, tels que renvoi de la nationalité, séjour de dix ans à l'étranger, etc., et qui n'ont pas encore recouvré une autre nationalité ou sont naturalisés Français. Les personnes de cette catégorie, lorsqu'elles veulent s'arrêter plus de vingt-quatre heures dans une localité du pays, sont obligées de se munir d'un permis spécial qui leur sera délivré par le directeur de l'arrondissement compétent ou par le directeur de police.

« Le permis de séjour provisoire ne concerne que les nationaux français qui ne possèdent pas de passeport régulier et qui sont arrivés par une autre frontière que la frontière française, puisque à cette dernière tout étranger qui ne peut présenter un passeport est renvoyé. Cette mesure a pour but de

faciliter aux Français qui viennent dans le pays par une frontière non soumise à l'obligation du passeport le moyen d'obtenir ce papier indispensable pour tout séjour au pays.

« Le chiffre IV a en vue les nationaux français qui jusqu'à présent n'avaient pas besoin d'une autorisation spéciale pour séjourner en Alsace-Lorraine. Si ces personnes arrivent par la frontière française, elles sont également obligées d'être munies d'un passeport visé par l'ambassade d'Allemagne à Paris.

« Les sujets de l'Empire allemand n'ont pas besoin de passeport en venant de la frontière française, mais ils devront se légitimer comme tels. Est admis comme preuve tout papier qui constatera, aux yeux du fonctionnaire chargé du contrôle des voyageurs, l'identité réclamée. Pour éviter tout désagrément, on fera bien de se munir d'une *Passkarte* délivrée par l'autorité indigène.

« Le contrôle du passeport, en ce qui concerne les nationaux français, est complété par l'obligation, imposée par le chiffre II de l'arrêté, d'annoncer à la police la présence de tout étranger. Cette obligation, imposée à tous ceux qui hébergent un étranger par l'arrêté des présidents de département du mois de juin 1883, ainsi que les dispositions relatives aux déclarations de présence des militaires français qui séjourneront dans le pays, continuent à rester en vigueur.

« Le contrôle des passeports des voyageurs arrivant par la frontière française est exercé par les fonctionnaires chargés de la police de la frontière, par les douaniers et les gardes forestiers de service dans les forêts situées près de la frontière.

« Quant à l'exception prévue dans le n° 2 de l'arrêté du 22 mai sur les passeports, les présidents de département désignent les communes françaises dont les habitants pourront franchir la frontière pour leurs affaires sans avoir besoin d'un passeport.

« Les relations de frontière, sont maintenues telles qu'elles existaient jusqu'à présent et dans la mesure exigée pour les affaires entre les riverains. »

Le « journal d'Alsace » du 30 mai 1888 analysant

les dispositions de ces différents arrêtés les résumait ainsi:

Si maintenant, l'ordonnance du 22 mai et les explications données par le journal officiel en main, nous cherchons à nous rendre compte de la situation qui sera faite désormais aux différentes catégories de personnes se rendant en Alsace-Lorraine, voici à quels résultats nous aboutissons :

1° *Les Français (ou Françaises) traversant l'Alsace-Lorraine pour se rendre en Allemagne* devront être munis d'un passeport visé par l'ambassade d'Allemagne à Paris.

2° *Les Français désirant faire un séjour en Alsace-Lorraine* devront être munis d'un passeport, quelle que soit la frontière, — française, luxembourgeoise ou suisse, — par laquelle ils se rendront en Alsace-Lorraine et même s'ils y arrivent par d'autres pays allemands (grand-duché de Bade, Prusse, Palatinat bavarois). Le passeport leur donnera le droit à un séjour de huit semaines sans autre autorisation, mais ils seront soumis à l'obligation, dans les localités où ils s'arrêteront plus de vingt-quatre heures, d'en faire la déclaration au maire, soit, dans les villes de Strasbourg, Metz et Mulhouse, à la direction de police. Passé les huit semaines, une prolongation de séjour ne pourra être accordée que par le président du département.

Ces dispositions toutefois ne s'appliquent ni aux militaires, ni aux autres Français assimilés à ces derniers et dont nous parlerons plus loin, ni enfin aux émigrés et optants, dont il va être également question. Mais quant à toutes autres personnes, — voyageurs de commerce, touristes, hôtes des stations balnéaires ou des stations des

Vosges, etc., — la possession d'un passeport visé par l'ambassade d'Allemagne équivaudra à la possession d'un permis de séjour valable pendant huit semaines, et dispensera, à l'arrivée à la frontière, de toutes les autres formalités qu'il fallait subir jusqu'à ce jour.

Faisons remarquer encore que les déclarations (*Anmeldungen und Abmeldungen*) sur l'arrivée ou le départ d'étrangers de passage, en visite, en garni, — déclarations prescrites par les ordonnances des présidents de département de juin 1883 et que doivent faire les personnes qui logent l'étranger, — que ces déclarations, disons-nous, restent obligatoires.

3° *Les militaires français et les émigrés alsaciens-lorrains*, qui se rendront en Alsace-Lorraine devront produire non seulement le passeport, mais encore une autorisation spéciale du directeur d'arrondissement ou du directeur de police. Cette autorisation devra-t-elle avoir été demandée et obtenue avant l'arrivée à la frontière? Le journal officiel ne dit rien à cet égard. Mais ce qu'il dit, c'est que ces autorisations seront absolument exceptionnelles, qu'elles ne seront délivrées que dans les cas urgents et pour un temps très court.

Parmi les personnes que ces prescriptions concernent sont compris les officiers et soldats en activité de service dans l'armée et dans la marine, les officiers de réserve, les officiers de la territoriale, les anciens officiers et les élèves des écoles militaires de France. Le passeport et l'autorisation temporaire délivrée par le directeur d'arrondissement ou de police ne les exemptent pas de la déclaration à faire à l'autorité militaire en conformité des prescriptions du 18 novembre 1882.

Quant aux émigrés, les mesures s'appliquent à tous ceux qui n'ont pas atteint l'âge de 45 ans révolus, qui ont perdu la nationalité allemande et qui n'ont pas acquis une autre nationalité ou acquis la nationalité française. On sait qu'après que l'ordonnance impériale, rendue sur la proposition du maréchal de Manteuffel, pour régulariser la situation des optants, fut entrée en vigueur, les émigrés reconnus comme étrangers par la commission dite des optants pouvaient se rendre en Alsace-Lorraine et y séjourner au même titre que les sujets des pays autres que la France. Ce droit leur est aujourd'hui retiré. Ils ne pourront désormais faire en Alsace-Lorraine que des séjours très limités, comme nous venons de l'expliquer.

Cette disposition nouvelle est la plus rigoureuse des mesures qui viennent d'être prises : elle atteindra un très grand nombre de familles.

4° *Les Français résidant régulièrement dans le pays depuis le* 10 *avril* 1887 *ou qui, y possédant des terres, y font des séjours réguliers* ne seront pas inquiétés et ne seront pas obligés de se munir d'une autorisation spéciale après avoir fait un séjour en France.

5° *Les enfants* arrivant seuls en Alsace-Lorraine sont dispensés du permis de séjour, à moins qu'il ne s'agisse de garçons soumis à l'obligation de fréquenter les écoles.

6° *Les Français arrivés jusqu'en Alsace-Lorraine* sans être en possession d'un passeport, pourront, s'il y a urgence, être autorisés par le directeur de l'arrondissement ou de la police à faire un court séjour en Alsace-Lorraine.

Enfin,

Les étrangers autres que les Français sont soumis à l'obligation du passeport s'ils arrivent par la frontière

franco-allemande. Ils sont dispensés du passeport s'ils arrivent par l'Allemagne, le Luxembourg ou la Suisse.

Les Alsaciens-Lorrains rentrant dans le pays après un voyage en France sont dispensés du passeport, mais ils seront obligés de prouver qu'ils sont Alsaciens-Lorrains habitant le pays, et à cet effet ils feront bien de se munir d'une *Pass-Karte*, d'une carte-passeport.

L'ambassade d'Allemagne à Paris a mis en distribution depuis le 30 mai 1888 l'avis imprimé suivant, que nous reproduisons avec les passages soulignés comme dans la pièce orignale :

Ambassade d'Allemagne a Paris. — 78, Rue de Lille. — *Tout étranger* arrivant en Alsace-Lorraine par la *frontière française*, qu'il ne soit que de passage ou qu'il veuille y séjourner, devra être porteur d'un passeport émanant de son gouvernement ou d'un agent diplomatique ou consulaire de son pays, et muni du *visa de l'ambassade d'Allemagne à Paris.* Ce visa n'est valable que pour un an. Les frais sont de 12 fr. 50.

En outre, tout Français qui séjournera plus de vingt-quatre heures dans une commune de l'Alsace-Lorraine, *quelle que soit la frontière par laquelle il sera entré,* devra faire une déclaration de résidence dans les vingt-quatre heures, soit au maire de la commune, soit, pour les villes de Metz, de Strasbourg et de Mulhouse, au directeur de police, en justifiant de son identité par un passeport également muni du *visa de l'ambassade d'Allemagne à Paris.*

Ces passeports tiennent lieu d'un permis de séjour de huit semaines, sauf des cas exceptionnels. Les huit semaines écoulées, une prolongation peut être demandée au président du district.

L'ambassade d'Allemagne ne peut viser les passeports des Français voulant se rendre en Alsace-Lorraine qu'après s'être informée auprès des autorités de ce pays si rien ne s'y oppose. Cette formalité cause nécessairement un certain retard.

Aux Français qui présenteraient à l'ambassade un permis de séjour qu'ils se seraient eux-mêmes procuré, le visa est généralement délivré aussitôt.

En demandant le visa à l'ambassade d'Allemagne, les voyageurs français feront bien d'indiquer avec pièces à l'appui les motifs de leur voyage ainsi que les lieux où ils veulent se rendre et la durée probable du séjour. Il sera en outre bon de donner des références.

Les voyageurs de commerce devront présenter avec leur passeport la carte de patente (Gewerbe legitimation Karte). Bureau des passeports ouvert de 10 heures à midi et de 1 heure 1/2 à 3 heures.

A la séance de la Chambre des députés du 2 juin 1888, M. Laur déposa en son nom, et au nom de MM. Laisant, Susini, Clovis Hugues, Duguyot ce projet de loi (1) :

Exposé des motifs. — Messieurs. — L'Allemagne a cru devoir prendre à l'égard des Français et des Alsaciens-Lorrains des mesures dont quelques-unes sont contraires, selon nous, au droit des gens.

La France a le devoir de protester au nom du droit international, d'abord, et en dehors de toute pensée de provocation et l'Europe entière y est intéressée.

Appliquer la loi du talion paraît être ensuite le minimum de satisfaction que l'on puisse accorder à notre amour-propre national blessé.

Il appartient au pouvoir exécutif de démontrer devant les chancelleries de l'Europe que le gouvernement allemand en exigeant, d'une façon absolue, le visa de son ambassadeur à Paris pour rendre valable les passeports français à la frontière d'Alsace-Lorraine a, en réalité, anéanti une partie de notre

(1) Nous publions ce texte, non d'après le *Journal officiel* du 3 juin 1888, où il a paru incomplètement, mais d'après la *France* du 4 juin 1888, journal dont M. Laur est un des principaux rédacteurs.

droit de police intérieure et installé un véritable commissaire allemand à Paris. En effet, une nation quelconque est libre, *à sa frontière,* d'examiner la validité des passeports délivrés par la nation voisine, de les déclarer insuffisants par l'organe de ses fonctionnaires exerçant sur le territoire national, mais il est en dehors de toutes les traditions de donner à un fonctionnaire étranger résidant à Paris, par exemple, le droit de faire, chez nous, des enquêtes sur la qualité, le domicile, les affaires le grade, les intentions, etc., de citoyens français. En réalité, dans le cas actuel, ce sera l'ambassadeur d'Allemagne à Paris qui, par l'absence ou la présence de son visa, rendra valable ou non le passeport français. Autant avouer que le passeport est délivré à nos nationaux par l'ambassadeur allemand à Paris. C'est une atteinte directe au droit de police intérieure que chaque nation possède et qui a été jusqu'à présent le plus respecté de tous.

Mais s'il appartient à l'exécutif de rappeler l'Allemagne au droit des gens, il est du devoir du législatif de créer une situation nouvelle correspondante à des nécessités nouvelles.

Il est inutile de démontrer que nous devons dresser en face de l'Alsace-Lorraine le même rempart qu'on y élève contre nous.

Si nous ne pouvons le faire aussi haut sur tous les points que celui de nos adversaires par suite de nécessités impérieuses, tout au moins, pour les questions de police intérieure, sommes-nous entièrement libres d'imiter l'Allemagne et de prendre chez nous des mesures analogues à celles qui ont été prises par elle en Alsace-Lorraine. Notre droit est donc certain et l'opinion publique ne comprendrait pas notre silence et notre inaction.

Ne semblerions-nous pas, en effet, avoir à jamais oublié cette heure où un homme de génie et des Français de cœur, déposaient sur le bureau de l'Assemblée cette déclaration qui est et demeure notre foi, notre droit et la règle de conduite de tout patriote vis-à-vis de l'Allemagne.

« L'Alsace et la Lorraine, disait Gambetta, protestent hau-
« tement contre toute cession. La France ne peut la consentir,
« l'Europe ne peut la sanctionner.

« En foi de quoi nous prenons nos concitoyens de France,

« le gouvernement et les peuples du monde entier à témoin « que nous tenons pour nuls et non avenus tous actes et « traités, votes ou plébiscites, qui consentiraient abandon en « faveur de l'étranger de tout ou partie de nos provinces de « l'Alsace et de la Lorraine. » (Bravos.)

« Nous proclamons par les présentes à jamais inviolable le « droit des Alsaciens et des Lorrains de rester membres de la « nation française et nous jurons, tant pour nous que pour « nos commettants, nos enfants et nos descendants, de le re- « vendiquer éternellement et par toutes les voies, envers et « contre tous usurpateurs. »

Il ne faut pas qu'on puisse nous demander aujourd'hui: « Qu'avez-vous fait pour l'Alsace et la Lorraine depuis dix-sept ans ? »

Contentons-nous cependant d'une mesure de calme et de dignité nationale. Prenons le texte même du décret officiel publié dans le *Landeszeitung*, de Strasbourg ; copions-le « textuellement » et créons une zone sur notre frontière de l'Est, comparable à celle que l'Allemagne a créée en Alsace-Lorraine.

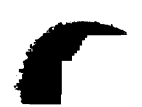
Nous osons espérer que le patriotisme de la Chambre sera à la hauteur des événements et qu'elle adoptera la proposition de loi suivante :

Article premier. — Il est créé au nord-est de la France une zone d'observation dans laquelle les sujets allemands y résidant ou voulant y séjourner, devront se conformer aux prescriptions spéciales ci-dessous.

Cette zone sera comprise tout entière au nord-est d'une ligne droite allant de Rouen à Genève jusqu'aux confins du territoire français.

Art. 2. — Les Allemands munis d'un passeport visé par l'ambassade de France à Berlin seront (sous réserve des dispositions contenues dans l'article 4, dispensés d'exhiber un permis de séjour dans la zone française ci-dessus si ce séjour ne doit pas durer plus de huit semaines). — (Les formalités du permis de séjour seront fixées par un règlement ultérieur de séjour.)

Si le séjour doit durer plus de huit semaines, le préfet du département pourra exceptionnellement leur accorder l'autorisation nécessaire à condition qu'aucune considération de



quelque nature qu'elle soit ne s'oppose à la prolongation du séjour.

Art. 3. - Tout Allemand sera tenu aussitôt après son arrivée dans une localité de la zone ci-dessus, où il désire s'arrêter plus de vingt-quatre heures, d'avertir le maire de son arrivée et de lui soumettre son passeport. A Nancy, Toul, Verdun, Paris, il faudra avertir le commissaire de police. Si l'administration l'exige, le voyageur allemand devra se présenter en personne soit devant le maire, soit devant le commissaire de police.

Si le voyageur s'arrête assez longtemps dans une seule et même localité, il ne sera pas tenu d'accomplir plus d'une fois la formalité qui vient d'être indiquée.

Le maire ou le directeur de la police devra inscrire sur une liste, suivant leur ordre de succession, tous les avis qu'il aura reçus concernant l'arrivée des voyageurs allemands, en y ajoutant une note indiquant l'autorité qui a accordé le passeport et la date à laquelle l'ambassade de France a visé le passeport.

Les maires devront envoyer au préfet, le premier jour de chaque mois copie de toutes les inscriptions qui auront été faites sur la liste sus-mentionnée au cours du mois précédent. Le « préfet » devra porter toutes les copies qui lui seront envoyées sur un registre spécial qui devra être tenu soigneusement au courant. Par mesure d'exception le « préfet » ou le « commissaire de police » de la localité où voudront séjourner les Allemands non munis d'un passeport visé par l' « ambassade de France », pourra leur accorder un permis de séjour provisoire. Dans ce cas, le voyageur allemand devra, en avisant de son arrivée les autorités de police de la localité, leur soumettre, à la place du passeport, la décision que leur accorde un permis de séjour et dans les cas urgents, l'attestation que ce permis a été demandé.

Les gendarmes sont tenus de surveiller la stricte exécution des dispositions concernant le passeport et l'avis d'arrivée des voyageurs allemands. Dans ce but, ils sont autorisés à prendre connaissance chaque jour, aux heures où ils sont de service, des listes dressées par les mairies.

Art. 4. — Les personnes qui font partie de l'armée active « allemande » ou de la marine « allemande », ainsi que les

officiers de la réserve et de l'armée territoriale, les anciens officiers « allemands » et les élèves d'écoles allemandes organisées militairement, seront tenus de produire non seulement le passeport visé par l'ambassade de France à Berlin, mais encore une autorisation spéciale. Cette autorisation ne leur sera accordée par le « préfet » ou le « commissaire de police » que dans des cas exceptionnels, sur la preuve qu'il s'agit d'un besoin urgent, et pour une durée qui sera limitée le plus étroitement possible.

Auront également besoin d'une autorisation spéciale les personnes qui ont perdu la nationalité « française » avant d'avoir satisfait à l'obligation de servir dans l'armée française et qui n'ont pas acquis une autre nationalité ou qui ont acquis la nationalité allemande (les émigrants), tant que ces personnes n'auront pas acquis leur quarante-cinquième année.

Les personnes visées par les alinéas 1 et 2 ci-dessus devront, en avisant de leur arrivée les autorités de la localité, produire le permis de séjour qui leur est accordé, ou, dans les cas urgents, une attestation portant que ce permis est demandé, et mention de tous ces détails devra être faite sur la liste dont il a été parlé plus haut.

Les prescriptions concernant l'annonce à faire aux autorités militaires de l'arrivée de militaires « allemands seront réglées ultérieurement ».

Art. 5. — Les Allemands qui, avant le 1er mai 1887, ont constamment résidé dans la « zone française ci-dessus et les anciens Français d'Alsace-Lorraine » ainsi que ceux qui possèdent des biens-fonds dans le pays et qui jusqu'ici y ont passé régulièrement une partie de l'année, n'ont besoin en aucun cas d'un permis de séjour spécial s'ils se rendent pour un temps donné en « Allemagne » et reviennent ensuite dans la zone ci-dessus ou en Alsace-Lorraine.

Seront également dispensés du permis de séjour spécial, les enfants qui viennent en visite.

Le débat auquel donna lieu cette proposition est ainsi reproduit dans le *Journal officiel* du 3 juin 1888 :

M. Francis Laur. Je crois que la France, en répondant à l'Alemagne, non par des mesures de provocation et d'excitation,

mais par la loi du talion, exerce un droit qui sera reconnu par tout le monde.

M. le Président. La parole est à M. le ministre des affaires étrangères.

M. René Goblet, ministre des affaires étrangères. Je demande à la Chambre, au nom du Gouvernement, de repousser l'urgence réclamée par l'honorable M. Laur en faveur de sa proposition. Je pensais même qu'une proposition semblable n'avait pas lieu de se produire. (Très bien ! très bien !)

J'ai fait connaître, il y a deux jours, la pensée du gouvernement français sur ce sujet.

Ce qui vient d'être dit du visa me paraît inexact : le visa des passeports étrangers a toujours été donné, en France, comme dans les autres pays, par les représentants des gouvernements étrangers. (C'est évident !)

Quant à prendre des mesures du genre de celles dont a parlé tout à l'heure M. Laur, j'ai dit également l'autre jour dans quelles conditions le Gouvernement pourrait être appelé à le faire. Jusqu'à présent, la République a tenu à honneur de laisser sa frontière largement ouverte... (Applaudissements à gauche et au centre) et, à part quelques faits particuliers qu'aucun pays ne peut éviter ni aucune police prévenir, chacun sait de quelle sécurité et de quelle liberté les étrangers, quelle que soit leur nationalité, jouissent dans notre pays. (Nouveaux applaudissements sur les mêmes bancs.)

Le jour où notre intérêt nous commandera de diminuer ces facilités, nous saurons prendre l'initiative qui nous appartient.

Pour aujourd'hui, je demande à M. Laur et aux quelques signataires de sa proposition, de la retirer. (C'est cela ! très bien !)

S'ils la maintenaient, je vous demande à vous, messieurs, de repousser l'urgence et de vous en remettre au Gouvernement comme au gardien naturel et au digne gardien de l'honneur et des intérêts de la France. (Applaudissements répétés à gauche et au centre.)

M. le Président. Je vais mettre aux voix la déclaration d'urgence demandée par M. Laur.

M. Francis Laur. Il y a une demande de scrutin, monsieur le président.

M. le Président. J'ai déjà entre les mains deux demandes de scrutin (Très bien ! très bien !)

Elles sont signées :

Le 1re, de MM. Félix Faure, Ribot, Hippolyte Faure, G. Ganault, Frogier de Ponlevoy, Goirand, Brugère, Noblot, Camille Viox, Munier, C. Paillard-Ducléré, Gévelot, Auguste Hovius, Récipon, Georges Cochery, Bernier, Mennesson, Lucien Dautresme, Horteur, Blandin, etc.

La 2e, de MM. Lafont, Mesureur, Dutailly, Roret, Crémieux, Camélinat, Préveraud, Ranson, Maillard, Hubbard, Félix Mathé, Lacôte, Tony Révillon, Steenaskers, Wirkersheimer, E. Brelay, Barodet, Ceccaldi, Daniel Lamazière, Ernest Lefèvre, Millerand, Sigismond Lacroix, etc.

Le scrutin est ouvert.

(Les votes sont recueillis. — MM. les secrétaires en font le dépouillement.)

M. le Président. Voici le résultat du dépouillement du scrutin :

Nombre de votants. . .	517
Majorité absolue	259
Pour l'adoption. .	7
Contre.	509

La Chambre des députés n'a pas adopté. (Applaudissements.)

A la séance du 14 juin 1888, la Commission du budget présenta, par l'organe de M. F. Faure, un rapport favorable à un projet de loi ayant pour but d'abaisser le prix des passeports en France.

Nous reproduisons ce rapport :

M. Fernand Faure, rapporteur. Messieurs, la Commission du budget a donné sans hésiter son approbation la plus complète au projet de loi qui vous est soumis.

La réduction à 0 fr. 60 du droit de timbre de 12 francs sur les passeports à l'étranger et du droit de timbre de 2 fr. 40 sur les passeports à l'intérieur est une mesure d'une importance tout à fait minime au point de vue fiscal.

Le préjudice que ce dégrèvement pourra infliger au Trésor

ne dépasse pas 50,000 francs. Il sera probablement inférieur à ce chiffre par suite de l'augmentation du nombre des passeports.

Mais il n'échappera certainement pas à la Chambre que ce n'est point à des considérations financières que le gouvernement obéit en vous présentant son projet de loi.

Des mesures récentes prises par un gouvernement étranger sont venues rendre particulièrement difficile et onéreuse la sortie de France par l'une de nos frontières. Pour beaucoup de nos concitoyens atteints par cette mesure, « qui, sans rentrer dans la catégorie de ceux auxquels la gratuité du passeport peut être accordée, sont cependant dans une position peu aisée, la délivrance obligatoire du passeport constitue une lourde charge. A la taxe fiscale viennent s'ajouter en outre les frais élevés qui leur sont réclamés pour l'apposition du visa diplomatique sans lequel ils ne peuvent utiliser le passeport qui leur est délivré. Enfin, si ce visa vient à être refusé, ils se trouvent exposés à subir la perte du droit de timbre d'une pièce devenue inutile. » (Exposé des motifs, p. 2.)

Le gouvernement de la République a pensé, et tout le monde pensera avec lui, qu'il était de son droit et même de son devoir de chercher à atténuer dans la plus large mesure la charge qu'il a plu à un gouvernement voisin d'imposer à quelques-uns de nos concitoyens.

Trois jours après, la loi était promulguée au *Journal officiel* du 17 juin 1888 :

Loi tendant à abaisser le prix des passeports à l'intérieur et à l'étranger.

Le Sénat et la Chambre des députés ont adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Article premier. — Le prix des passeports à l'intérieur et à l'étranger est abaissé à cinquante centimes en principal. Ce droit reste soumis aux décimes. Dans cette fixation sont compris les frais de papier et timbre et tous frais d'expédition. Le prix ci-dessus fixé sera imprimé sur les passeports.

Art. 2. — Un décret rendu dans la forme des règlements

d'administration publique déterminera les conditions d'application du nouveau droit ainsi que toutes autres mesures transitoires ou d'exécution.

Art. 3. — Les passeports à délivrer aux personnes véritablement indigentes et reconnues hors d'état d'en acquitter le montant continueront à être délivrés gratuitement.

La présente loi, délibérée et adoptée par le Sénat et par la Chambre des députés, sera exécutée comme loi de l'État.

Fait à Paris, le 16 juin 1888. — CARNOT. — Par le Président de la République : Le ministre des finances, P. PEYTRAL.

Enfin, le gouvernement français adressait aux Préfets, au sujet de l'exécution de cette loi, les instructions suivantes :

« Paris, le 26 juin 1888. — Monsieur le Préfet, les règlements sur la matière avaient établi deux sortes de passeports : les passeports sur formule à l'étranger et les passeports sur formule à l'intérieur. Les passeports pour l'étranger étaient délivrés au prix de 12 francs, et les passeports pour l'intérieur au prix de 2 fr. 50, décimes compris. Remise des droits était faite aux indigents reconnus hors d'état de les acquitter.

« La loi du 16 juin 1888, dont vous trouverez le texte au *Journal officiel* du 17, a unifié le prix des formules en laissant d'ailleurs subsister les passeports d'indigents. Le prix des passeports tant à l'intérieur qu'à l'étranger est fixé, en principal, par l'article premier, à cinquante centimes, non compris les décimes, qui en portent le prix réel à soixante centimes. Dans ce prix sont compris les frais de papier, de timbre et tous frais d'expédition.

« Cette disposition législative n'apporte aucune modification à la procédure adoptée pour la délivrance des passeports, ni aux décisions en vertu desquelles la formalité du passeport a été suspendue par mesure de réciprocité entre la France et certains pays, ni aux règles établies par les autorités compétentes dans les États où la production de ce titre de voyage est obligatoire.

« Jusqu'à ces derniers temps, elle n'était imposée que dans les provinces turques d'Europe et d'Asie, dans les provinces

autrichiennes de la Bosnie et de l'Herzégovine, en Russie et dans la ville de Berlin. Par suite d'une décision récente du gouvernement allemand, elle l'est maintenant en Alsace-Lorraine.

« Il y a lieu de rappeler que, pour la Russie, la Turquie, la Bosnie et l'Herzégovine, les passeports doivent être visés par les représentants diplomatiques ou les agents consulaires de ces divers pays.

« Pour l'Alsace-Lorraine, ils doivent être soumis au visa de l'ambassade d'Allemagne à Paris; celle-ci le délivre, après enquête, moyennant un droit de 12 fr. 50, sur la demande des intéressés.

« Je vous prie de porter les renseignements qui précèdent à la connaissance de MM. les sous-préfets, les maires et les commissaires de police de votre département par la voie du Recueil des actes administratifs de votre préfecture.

« Recevez, Monsieur le Préfet, l'assurance de ma considération la plus distinguée. — Pour le Président du Conseil, Ministre de l'Intérieur : Le Sous-Secrétaire d'État, Léon BOURGEOIS. »

Les autorités allemandes ont appliqué les arrêtés des 22 et 23 mai 1888 de la façon la plus stricte.

M. le directeur de l'arrondissement de Metz-Campagne notifiait aux maires de son ressort l'avis suivant :

« L'ambassade d'Allemagne à Paris visera les passeports des sujets français sans prendre d'informations lorsque ces derniers déclareront ne vouloir que traverser l'Alsace-Lorraine et ne pas y séjourner. Ce visa portera la mention : « Visé seulement pour le passage. » Un passeport revêtu de cette mention ne donne pas droit à un séjour en Alsace-Lorraine. Si des sujets français, possesseurs d'un passeport visé seulement pour le passage, séjournent dans le pays, vous voudrez bien m'en informer immédiatement. » (Journal d'Alsace, 4 juillet 1888.)

Le gouvernement allemand a imprimé à ces mesures un caractère essentiellement politique, qui ne rentre pas dans

notre examen. Il importe seulement de retenir, dans l'intérêt même de notre recherche d'ordre exclusivement juridique, avec quelle netteté ses journaux officieux ont déclaré qu'elles étaient spécialement, et même exclusivement, dirigées contre la France. Nous nous bornerons à quelques citations. On les multiplierait en recourant aux organes de la presse les plus autorisés, publiés en Allemagne dans le courant de juillet 1888 :

« On avait complètement perdu de vue que la chose à faire était de détruire ou d'affaiblir les relations provenant de ce que le pays avait fait partie de la France, et lui faire comprendre que la frontière n'est plus sur le Rhin, mais sur les Vosges. Pour obtenir ce résultat, il faut faire entrer plus profondément la notion de la frontière dans les esprits et accentuer les effets de cette frontière. » *Norddeutsche Zeitung.* (Journal d'Alsace, 4 juillet 1888.)

Et ailleurs :

« Il ne s'agit pas tant de prévenir l'espionnage que de marquer aux Français, de la façon la plus claire et la plus décisive qu'ils n'ont plus rien à faire en Alsace-Lorraine sans la permission de l'Allemagne.....

« Il ne s'agit pas, pour le cas actuel, d'une chicane administrative qui pourrait être abrogée au bout de trois ou quatre semaines. L'arrêté des passeports est un acte de politique extérieure mûrement réfléchi dans toutes ses conséquences, et qui subsistera jusqu'à nouvel ordre, quand même les intérêts commerciaux et jusqu'aux relations de famille entre la France et l'Alsace devraient en souffrir. » (*Correspondance politique.* Journal d'Alsace, 8 juillet 1888).

Ailleurs encore :

« La mesure est un acte de politique étrangère par lequel le gouvernement allemand se prononce clairement vis-à-vis du gouvernement français sur les relations réciproques du droit des gens et d'affaires (*Verkehrsbeziehungen)* qu'il entend entretenir à l'avenir. Les affaires d'Alsace-Lorraine sont si peu

cause de l'obligation du passeport que cette prescription aurait tout aussi bien été appliquée à la Prusse rhénane, si celle-ci avait des frontières communes avec la France... On a dit non sans motif qu'il y a plutôt lieu de multiplier et d'aggraver les mesures prises contre la France que de les rendre moins sévères. » (La *Post* de Berlin. Journal d'Alsace, 12 juillet 1888.)

L'obligation d'obtenir un passeport pour pénétrer en Alsace n'est pas demeurée à l'état de pur formalisme. En plusieurs occasions, le gouvernement allemand a refusé de délivrer à des Français les passeports qu'ils demandaient. Le cas de M. Kœcblin-Schwartz, ancien maire du huitième arrondissement de Paris en est un récent exemple (août 1888). Conformément au traité de Francfort, du 10 mai 1871, M. Kœchlin, Alsacien d'origine, a opté pour la nationalité française et transporté son domicile en France. Sa mère, âgée de 82 ans est restée dans la province annexée. M. Kœchlin y a conservé sa fortune sous forme d'immeubles ou de parts d'intérêts dans des industries importantes. L'article 2 du traité du 10 mai 1871 l'y autorisait : « Ils (les Français ayant opté) seront libres de conserver leurs immeubles situés sur le territoire réuni à l'Allemagne. » Malgré ces circonstances, le gouvernement allemand a interdit le séjour de l'Alsace à M. Kœchlin-Schwartz (1).

(1) Des Français ont été expulsés d'Alsace, aussitôt leur entrée sur le territoire, malgré la possession d'un passeport obtenu dans les conditions fixées par les rescrits des 22 et 23 mai 1888.

Le *Journal de Genève* a publié le 1er septembre 1888, la lettre suivante du Dr Ch. Bourcart, médecin à Cannes :

« Des raisons sérieuses exigeaient cette année, pour moi et mes deux fils, un séjour dans notre famille en Alsace. J'ai obtenu, après plusieurs semaines de démarches, les trois passeports visés à l'ambassade. Ils doivent donner droit à huit semaines de séjour. Je me rendis à Guebwiller. Les passeports n'ont pas été demandés à la frontière ; mais, aussitôt arrivé, j'en fis le dépôt au commissariat de la police.

« Le lendemain, je fus assigné par le commissaire de police, qui me signifia simplement une décision préfectorale qui m'expulsait, et me donna lecture de l'article 361 de

Aucune concession ne paraît devoir être faite par le gouvernement allemand dans l'exécution de cette mesure prohibitive (1). L'intention systématique, hautement avouée, qui y est attachée explique la rigueur déployée.

La Chambre de commerce de Strasbourg a fait parvenir à l'Empereur Guillaume II, par l'intermédiaire du Statthalter la requête suivante :

« Strasbourg, le 1er juillet 1888. — A Sa Majesté l'Empereur d'Allemagne. — Nous avons recueilli avec une profonde reconnaissance les nobles paroles prononcées à l'ouverture du Reichstag, par lesquelles Votre Majesté assure à toutes les classes de la population d'Allemagne Sa haute protection et exprime Sa ferme volonté de venir en aide aux intérêts en souffrance.

« Encouragés par l'assurance que nous donne la paternelle sollicitude de Votre Majesté, nous prenons la liberté de Lui adresser la respectueuse requête ci-après :

« Un arrêté ministériel du 22 mai de cette année interdit l'entrée en Alsace-Lorraine, par la frontière franco-allemande, à toute personne étrangère non munie d'un passeport revêtu du visa de l'ambassade allemande de Paris. Cette décision a

leur règlement qui me condamne à six semaines de prison si je suis trouvé en Alsace-Lorraine vingt-quatre heures après.

« Il me fut impossible d'obtenir une explication quelconque soit à la police, soit à la Kreisdirection. Il m'était tout aussi impossible de comprendre le pourquoi : né, il y a cinquante ans, à Guebwiller (Alsace), je me suis établi à Cannes en 1869. Après la guerre, j'ai opté pour la France et j'ai établi mon domicile légal à Cannes. Mes deux fils, qui figurent dans cette affaire, sont nés à Cannes et vivent à Genève depuis plusieurs années. Deux de mes frères et deux de mes sœurs occupent encore l'Alsace avec leurs nombreuses familles. Ma vie à Cannes est absolument obscure au point de vue politique, je ne fais partie d'aucune société, je n'occupe aucune situation publique et je ne sors pas de la vie privée. »

(1) Le *Standard* de Londres signale dans son numéro du 13 septembre 1888 qu'un Français et sa femme ont été empêchés de continuer leur route à Avricourt, par ce motif que leur enfant, *âgé de moins d'un an*, n'était pas pourvu de passeport.

Des Français, des Alsaciens optants, appelés subitement auprès de parents mourants, ont été repoussés à la frontière, faute de passeports. Obligés d'entamer de longues négociations, ils n'ont pu arriver près des leurs, que lorsque ceux-ci avaient rendu le dernier soupir. (Affaire Ostré, Chipon à Rothau. Journal d'Alsace, 21 septembre 1888.)

eu dans notre pays un profond retentissement, elle a causé un vif émoi chez tous ceux, — et ils sont nombreux, — qui ont vu dans cette rigoureuse mesure un nouvel et sérieux obstacle aux relations entre parents et amis que les événements et les frontières ont séparés les uns des autres. Il ne nous appartient pas de dire combien de douloureux froissements sont la suite fatale de ces entraves. Organe du commerce et de l'industrie, nous devons nous borner à signaler, au point de vue purement économique, les conséquences fâcheuses que l'obligation du passeport a produites, à quel point se trouvent lésés les intérêts matériels de nos compatriotes et sont légitimes leurs plaintes et leurs doléances.

« De fait, l'arrivée des voyageurs en Alsace-Lorraine par la frontière franco-allemande est suspendue, les milliers de personnes qui pénétraient dans notre pays pour y faire leurs achats, pour fréquenter nos stations des Vosges et nos stations balnéaires, ou pour poursuivre leur route vers l'Allemagne ou la Suisse après quelques jours de séjour, font maintenant défaut, et ainsi se trouve tarie pour toutes les branches du commerce, pour les hôtels, petits et grands, pour les établissements de bains, etc., une source de revenus, nécessaire non seulement à leur prospérité, mais même à leur existence.

« Pour tous les intérêts atteints, cette perte de clientèle, incessante et continue, est une cause de grave préjudice, pour beaucoup c'est la détresse et la ruine à brève échéance.

« L'industrie, aussi bien que le commerce, ressent le contre-coup de cette situation, car par les difficultés, par l'impossibilité même pour les clients demeurant en France de venir discuter avec les patrons de nos établissements industriels les conditions d'un marché, bien des commandes suivent une autre route et sont perdues pour les fabriques de notre pays.

« Si l'obligation de passeport était, comme on pouvait le croire d'après la teneur même des premières instructions, une simple formalité, destinée à constater l'identité du voyageur et à permettre à l'autorité d'exercer un contrôle qu'elle peut juger nécessaire, le mal serait déjà sérieux, parce que toute entrave à la libre circulation a pour effet d'en changer le courant ; mais il résulte de nombreux faits portés à notre connaissance que la délivrance des passeports, lorsqu'ils sont demandés en vue d'un séjour en Alsace-Lorraine, même pour une courte durée, est entourée des plus grandes difficultés et qu'il arrive souvent qu'elle soit refusée ou qu'elle ne soit accordée que pour un simple passage à travers le territoire

de l'Alsace-Lorraine, sans conférer le droit de s'y arrêter au delà de quelques heures, et c'est ainsi que le mal s'aggrave d'une manière vraiment alarmante.

« Par tous ces motifs la chambre de commerce a l'honneur de demander à Votre Majesté qu'il soit porté remède à la situation fâcheuse faite au Reichsland par l'application des récentes mesures de police relatives à l'obligation du passeport à la frontière française. Nous accueillerons avec une profonde reconnaissance et comme un don de joyeux avènement au trône toute manifestation de l'auguste volonté de Votre Majesté pour faire cesser le régime exceptionnel dont nous souffrons. — Dans le plus profond respect, de Votre Majesté Impériale les plus obéissants et les plus fidèles sujets. — Au nom de la Chambre de Commerce de Strasbourg. — Le Président : J. Gegenwald » (1).

Cette requête du commerce strasbourgeois a été considérée comme non avenue par son destinataire.

A son tour, la chambre de commerce de Pforzheim a adressé, le 7 juillet 1888, au prince chancelier de l'Empire une pétition pour demander que des voyageurs munis de billets directs pour des stations situées en deçà de l'Alsace-Lorraine et qui, voyageant dans le train express d'Orient, ne quittent pas pendant le trajet par l'Alsace-Lorraine, soient exempts de l'obligation du passeport.

Dans la dernière séance de la chambre de commerce de Pforzheim, (août 1888), il a été donné lecture de la réponse du prince de Bismarck, portant que la situation politique ne permet pas de donner suite à la pétition ; car une autorisation de cette nature rendrait possible le retour non contrôlé en Alsace-Lorraine de stations situées au-delà des frontières de ce pays et serait contraire au but de la prescription relative au passeport.

(1) Travaux de la Chambre de Commerce de Strasbourg, août 1887-août 1888. (Journal d'Alsace, 15 septembre 1888).

POINT DE DROIT

1° *Quel est le droit des États en matière de passeports ?*

Le droit de l'État dans l'étendue du territoire où il exerce sa souveraineté est absolu. En conséquence, il en permet ou en interdit l'accès suivant sa propre utilité ; en tout cas, il le réglemente conformément à son intérêt et à ses vues particulières. Tel apparaît le principe dans sa rigueur abstraite. Des jurisconsultes allemands considérables l'ont formulé depuis longtemps.

« Le droit de propriété de l'État étant indépendant de toute influence étrangère, l'État pourra par exemple défendre le passage ou séjour, le commerce, un établissement, ou une acquisition. Il est libre de n'admettre ces sortes d'usages de son territoire que sous certaines conditions ou restrictions, par exemple, de se légitimer, de payer certains impôts, etc. (1). »

« Le droit exclusif de chaque nation sur son territoire l'autoriserait à en fermer aux étrangers l'entrée tant par terre que par mer, par conséquent aussi à n'accorder l'entrée, le passage, le séjour qu'à ceux qui en auraient obtenu la permission spéciale ; s'il est inique de leur refuser le passage innocent, c'est à elle de juger si le passage qu'on demande est tel, et à se conduire en conséquence (2). »

Et plus récemment : « Chaque État est maître de fixer

(1) Kluber, conseiller légal du ministère des affaires étrangères de Prusse. Droit des gens. Stuttgart, 1821.

(2) G. F. de Martens, professeur à l'Université de Gottingen (1798-1801). Précis du droit des gens moderne, (édit. Vergé).

les conditions auxquelles il permet aux étrangers l'entrée et le séjour sur son territoire (1). »

Une doctrine plus douce s'était insensiblement introduite, dans les rapports des nations civilisées et l'usage avait peu à peu tempéré la rudesse des principes.

« Depuis des siècles un traitement plus humain a succédé en Europe à l'ancienne rigueur contre les étrangers qu'on n'a conservée que par rapport aux colonies des Européens dans d'autres parties du globe relativement à leurs possessions européennes; toutes les puissances s'entr'accordent aujourd'hui généralement, en temps de paix, la liberté de l'entrée, du passage, du séjour, tant par terre que par mer, et sur des rivières bordées par plusieurs Etats. Cette liberté est confirmée dans une multitude de traités de paix, de limites et de commerce, mais même à défaut de traités, elle repose sur un usage généralement reconnu et dans quelques Etats sur leurs propres lois fondamentales. Dans bien des Etats, on permet même aujourd'hui aux étrangers d'acheter des biens fonds, soit en vertu des lois, soit en vertu des traités.

« Toutefois cette liberté généralement accordée aux étrangers, étant subordonnée au bien de l'Etat, elle ne déroge aucunement au droit de chaque puissance : 1° de s'informer du nom et des qualités de l'étranger qui entre, et d'en exiger la preuve, s'il y a lieu, c'est à quoi servent les passeports, auxquels on ajoute préalablement foi, lorsqu'il est constant qu'ils ont été dressés par ceux qui en ont l'autorité, tels que les souverains étrangers, les dé-

(1) Heffter et Geffcken, 1883, p. 142.

partements civils ou militaires, les ministres, etc. (1). »

Il semblait dans le dernier état de la doctrine, reflet de la pratique généralement suivie à la fin du dix-neuvième siècle, que sans diminuer les prérogatives théoriques de l'Etat, il convenait qu'elles fussent exercées avec une modération, plutôt de nature à favoriser les rapports internationaux, qu'à les entraver ou les irriter.

« On ne peut pas refuser le droit de prendre certaines mesures préventives pour obvier au danger que l'Etat ne se peuple d'individus turbulents et criminels. Même en voulant atteindre ce résultat, on court risque de porter atteinte à la liberté individuelle si les mesures qu'on prend sont exagérées et en dehors de justes limites.

« Supposons, par exemple que pour s'assurer de l'identité et de l'honnêteté des étrangers, on veuille faire à la frontière une espèce d'examen inquisitorial tel que cela avait lieu en Suède, lorsque l'ordonnance du 19 février 1811 y était encore en vigueur. Il est hors de doute qu'une telle façon de procéder devrait être considérée comme une offense aux règles de droit international sur la liberté individuelle (2) aussi proposerons-nous la règle que voici.

(1) F. de Martens, *lot. cit.*

(2) Aux termes de cette ordonnance, les voyageurs étrangers, qui voulaient s'établir en Suède, devaient être autorisés par le roi. Lorsqu'un voyageur arrivait à la frontière, le commandant militaire, la municipalité, où, s'il n'en existait pas, le directeur du bureau de douane devait faire conduire cet étranger accompagné d'une escorte devant le gouverneur de la province, qui devait vérifier son passeport et l'interroger sur le but de son voyage. Le procès-verbal de cet interrogatoire était ensuite transcrit au ministre des affaires étrangères qui devait prendre les ordres du roi pour décider s'il pouvait continuer son voyage ou s'il devait sortir de l'Etat. Durant ce temps l'étranger ne pouvait pas sous peine de trois mois de prison et d'une amende, abandonner le chef-lieu dela province.

« On doit considérer comme contraire aux principes du droit international garantissant la liberté les mesures préventives de toute nature qui sans motifs raisonnables d'ordre public empêchent les étrangers d'entrer librement, de circuler et de résider dans l'Etat.

« Tels étaient notamment les passeports, mais l'expérience ayant démontré que c'était une mesure inefficace, plusieurs Etats les ont aujourd'hui abolis (1). »

Les passeports étaient l'objet d'une appréciation semblable de la part de l'éminent jurisconsulte, aujourd'hui premier ministre d'Italie, M. Crispi, si nous en croyons son journal privé, rédigé il est vrai en 1859, et où il consignait non sans vivacité, son opinion sur ce genre d'entraves : « Rien de plus sot que le système des passeports par lequel les gouvernements du Continent croient se donner de la sécurité (2). »

La mesure des passeports considérée comme une gêne inutile à la libre circulation des individus, obligés par les nécessités contemporaines, de passer incessamment d'un Etat dans un autre, paraissait condamnée.

La plupart des pays y avaient renoncé soit en abolissant leurs lois spéciales, soit en les reléguant sans emploi, au fond de l'arsenal législatif. Cette concession aux besoins de la vie moderne, répondait en même temps à une conception plus hospitalière du traitement dû aux étrangers. La récompense d'ailleurs ne se faisait point attendre ; en effet, la facilité de ces mesures internationales assurait aux

---

Cette législation rigoureuse a été modifiée par l'ordonnance du 21 septembre 1860.

(1) P. Fiore, nouveau droit international public (1885) t. I, p. 613.

(2) Un voyage de M. Crispi en 1859. *Le Temps* 29 août 1888.

nationaux des commodités dont ils étaient les premiers à profiter.

Sous l'influence d'événements historiques où l'Europe tout entière se sent instinctivement troublée dans sa sécurité, un retour aux idées anciennes s'accuse manifestement.

Un spectacle, plein de contradictions nous est offert.

D'une part les moyens matériels de déplacement augmentent ; la science et l'industrie multiplient pour les peuples les occasions de se pénétrer ; les agents de locomotion, sont portés à un degré de développement et d'organisation, où il n'est plus tenu compte des frontières.

De l'autre, les nations en proie à des inquiétudes mal définies, mais dont la menace confuse les enveloppe (1), relèvent les barrières économiques et législatives ; elles tendent à se replier sur elles-mêmes, à éliminer tout élément étranger ; il leur semble que d'invisibles attaques flottent autour d'elles et, prêtes à la riposte, elles se redressent dans une attitude de légitime défense ; elles proclament à l'envi l'innocence de leurs intentions, leur inébranlable attachement à la paix, et sauf le sang versé, elles vivent sur le pied de la guerre. La postérité fixera les responsabilités de ce régime de fer, sous lequel les nations, dépositaires de la civilisation, plient, accablées.

Dans le domaine du droit international, une évolution rétrograde répond à la barbarie latente que recouvre à peine la surface brillante des mœurs policées.

(1) « Jamais le monde n'a vécu dans une pareille condition d'équilibre instable (*unstable equilibrium*) ; il semble qu'un souffle imprévu (*inadvertent breath*) peut amener une convulsion et une catastrophe. » (Le *Standard* du 18 septembre 1888. Leading article sur l'entrevue du comte de Kalnoky et du prince de Bismark à Friedrichsruhe).

Grâce aux mauvais exemples donnés par les nations les plus fières de leur culture, la théorie du droit absolu et sans limite de l'Etat sur l'accès de son territoire regagne la faveur perdue. Dans les rapports de peuple à peuple, l'Etat n'apparaît plus qu'armé de ses droits ; l'idée de ses devoirs s'affaiblit ; on est bien près de se demander s'il a d'autre règle de conduite que la poursuite de son intérêt immédiat et la satisfaction de ses convoitises ; d'autre limite à l'arbitraire de ses actes, que le nombre des bataillons à l'abri desquels il les accomplit.

Aujourd'hui ce n'est pas seulement la formalité condamnée du passeport que l'on remet en vigueur, mais on édicte une interdiction déguisée du territoire, basée sur la seule nationalité. En effet, le passeport avait toujours été entendu d'un acte délivré par l'autorité nationale, affirmant l'identité du porteur, et visé par le représentant diplomatique du pays dont l'accès était requis. L'octroi de ce document administratif était indépendant de la nationalité ; toujours accordé par l'autorité locale, toujours homologué par l'autorité étrangère, il ne rencontrait d'obstacle que dans le cas très exceptionnel de l'indignité personnelle de l'impétrant. Par une courtoisie internationale, exactement observée, provision était reconnue à ce titre, et les différents pays s'en remettaient en réalité les uns aux autres du soin de vérifier s'il y avait lieu de le délivrer ou de le refuser à qui le sollicitait.

Ici, comme on l'a vu par les documents de l'exposé, on retire au pays qui délivre le passeport le crédit d'usage. Le titre signé par lui sous sa responsabilité n'a aucune valeur ; le visa même du représentant étranger est insuffisant. Le pays, dont l'accès est demandé, se réserve de



donner lui-même à ce titre par son exequatur souverain une valeur utile ; et cet exequatur n'est consenti, qu'après une enquête personnelle et approfondie, sur le but, les intentions, les tendances du visiteur.

Cette procédure extraordinaire se complique suivant la nationalité du voyageur, suivant même la catégorie où il est classé dans sa propre patrie ; simplement formaliste pour les uns, elle multiplie ses rigueurs pour les autres ; la nationalité de l'individu abrège ou augmente ses exigences. En principe, l'entrée du territoire n'est pas interdite aux gens de nationalité suspecte ; mais les difficultés sont habilement accumulées sous leurs pas, de façon à rendre cette entrée pratiquement impossible. Nous voilà ramenés en arrière de l'ordonnance suédoise du 19 février 1811, trop tôt rangée par les jurisconsultes au nombre des curiosités historiques (1).

Une rumeur, sourde encore, annonce pour demain d'autres mesures, empruntées à des époques disparues ou à des civilisations inférieures, telles que l'interdiction absolue du territoire, la défense de posséder, l'expropriation forcée, l'expulsion systématique, la persécution enfin, dirigée non plus comme au commencement de l'ère chrétienne contre une foi condamnée, mais contre une nationalité qu'il s'agit d'éteindre.

Les traitements d'exception appellent les représailles. Jusqu'ici les nations, atteintes par ces mesures, s'en sont abstenu. A ces actes agressifs, elles ont opposé une douceur, que l'Evangile conseille, mais que la conception moins haute de la justice humaine ne commande pas.

---

(1) V. *Suprà*, p. 32.

Voudront-elles à un moment donné, se souvenir de leurs droits ? Des mesures de rétorsion seront-elles adoptées ? Leur légitimité ne souffrira pas la contestation. Dans l'ordre des faits humains, la réciprocité est un principe hors de dispute.

L'entraînement sera vite général. Les nations se barricaderont chez elles, menaçantes : une sorte d'état de siège s'étendra sûr l'Europe ; la vie internationale reculera jusqu'aux âges primitifs.

Dans leur angoisse, les générations déconcertées s'interrogeront pour savoir si l'Europe, fille de la raison, s'appartient encore, ou si déjà l'Asie, accomplissant les prophéties des économistes, n'a pas roulé sur elle, avec le flot de ses populations innombrables, la sauvagerie de ses mœurs et l'intolérable tyrannie de ses institutions.

2° *Quel est le droit français en matière de passeport ?*

C'est des 1er février-28 mars 1792 que date la première loi sur les passeports. Jusque-là l'Assemblée constituante n'avait pris que des mesures partielles, tour à tour mises en vigueur et abolies.

Le 8 septembre 1792, cette prescription fut abrogée, mais elle fut rétablie par le décret du 7 décembre 1792, et notamment par celui du 26 février 1793.

Cette législation reçut son complément par la loi du 10 vendémiaire an IV qui réglementa les passeports à l'intérieur. Une loi du 28 vendémiaire an VI réorganisa la matière notamment en ce qui touche les étrangers. Ce sont en somme les lois du 28 mars 1792 et du 28 vendémiaire qui forment la base de la législation actuelle ; car



l'ordonnance du 20 avril 1814 s'est bornée à proclamer le maintien de la législation existante.

On voit par la date de ces lois qu'elles ont été édictées à une époque critique de l'histoire où la France, menacée dans son existence nationale était réduite dans un intérêt de légitime défense, à recourir à des mesures extraordinaires. Elles n'étaient d'ailleurs prises qu'à titre provisoire, et si elles sont demeurées dans la collection de nos lois, en réalité elles n'y occupaient plus qu'une place nominale ; depuis longtemps, frappées de désuétude, l'administration en négligeait l'application.

Il suffirait cependant d'une indication différente donnée par le gouvernement à ses agents pour que l'observation en fut de nouveau imposée aux étrangers. Le gouvernement n'a pas cru devoir modifier la pratique ancienne. Suivant l'heureuse expression de M. le Ministre des affaires étrangères, à la séance de la Chambre des députés du 2 juin 1888 : « Jusqu'à présent, la République a tenu à honneur de laisser sa frontière largement ouverte. »

Il importe encore de remarquer que la loi française, tenue depuis longtemps à l'état de lettre morte, est une mesure de police générale, comme d'autres pays en ont prise. Elle ne vise aucune nationalité en particulier, elle n'établit aucune catégorie entre les étrangers ; elle est conforme enfin aux règles de la courtoisie internationale, en ne permettant au gouvernement français aucune enquête personnelle sur le visiteur étranger, et en ajoutant foi au contraire au titre émané du pays auquel l'étranger appartient, sans autre contrôle que le visa banal de l'agent diplomatique français.

3° *Quel est le droit allemand en matière de passeports?* (1)

Aux termes de l'art. 4 (n° 1) de la constitution de l'Empire d'Allemagne, les dispositions relatives aux passeports et à la police des étrangers rentrent dans les affaires communes dont la surveillance appartient à l'Empire et à la législation impériale. La question de passe-ports a été réglée à nouveau par la loi du 12 octobre 1867, encore en vigueur (Nordd. Bundesgesetzblatt, n° 5, p. 33) qui a été déclarée loi d'Empire par l'art. 80, n° 1 de la constitution allemande du 31 décembre 1870 et le § 2 de la loi du 16 avril 1871. Aux termes de cette loi, les sujets de l'Empire n'ont besoin d'aucun papier (*Reisepapier*) soit pour sortir du territoire de l'Empire, soit pour y rentrer, soit pour y demeurer ou y voyager. Toutefois, sur leur demande il doit leur être délivré des passeports ou papiers pour voyager, si aucun empêchement légal ne s'oppose à ce qu'ils voyagent (§ 1 de la loi du 12 octobre 1867).

De même, on n'exige des étrangers aucun passeport pour les laisser pénétrer dans l'Empire, en sortir, y demeurer ou y voyager (§ 2).

Cependant les sujets de l'Empire et les étrangers restent astreints à prouver leur identité, sur la demande des fonctionnaires compétents (§ 3).

Il y a des exceptions à la règle générale de dispense.

(1) Nous devons les renseignements qui suivent à l'obligeante communication d'un honorable magistrat, jurisconsulte distingué, M. FERDINAND BOHM, conseiller à la Cour supérieure de Nuremberg. Nous nous bornons à traduire la note qu'il a bien voulu nous envoyer, afin de lui conserver toute sa valeur.

En vertu du § 9 de la loi du 12 octobre 1867, si la sécurité de l'Empire ou d'un des États confédérés, ou si l'ordre public paraît menacé de guerre, de troubles intérieurs, ou d'autres événements, le chef de la Confédération peut établir provisoirement par une ordonnance l'obligation du passeport en général, ou pour une circonscription déterminée, ou pour les voyageurs venant de certaines localités de l'étranger, ou y allant.

C'est aux termes de ce § 9 qu'ont été rendues les ordonnances du 26 juin 1878 déclarant provisoirement obligatoires les passeports pour Berlin (Reichsgesetzblatt 1878, p. 131) (1), et celles du 14 juin 1879 et du 29 décembre 1880, relatives à l'obligation du passeport pour les personnes venant de Russie. D'après les § 1 et 2 de l'ordonnance du 14 juin 1879, chaque voyageur venant de Russie est obligé de produire un passeport visé à l'ambassade allemande de Saint-Pétersbourg ou par une autorité consulaire allemande en Russie ; ce passeport doit être visé à l'entrée en Allemagne par les autorités allemandes de la frontière pour que le voyage puisse être continué. L'ordonnance du 29 décembre 1880 a supprimé l'obligation du passeport pour les Allemands et les ressortissants des pays dans lesquels les Allemands ont accès sans être astreints de faire viser un passeport par une autorité diplomatique ou consulaire de ces pays.

La loi du 12 octobre 1867 laisse subsister les dispositions sur les *Zwangpasse* et les *Reiserouten*, ainsi que sur le contrôle des étrangers (§ 10). Spécialement cette loi

(1) Le petit état de siège est encore maintenu à Berlin, Postdam, Hambourg, etc. Pour toutes ces localités, l'obligation du passeport subsiste. (E. C.)

laisse intacte la question de savoir dans quelle mesure les sujets de l'Empire et les étrangers peuvent être soumis à des limitations de séjour, et les étrangers renvoyés de la frontière pour des motifs particuliers.

Aux termes de la loi consulaire allemande du 8 novembre 1867 § 25 (Bundesgesetzblatt 1867, p. 137), les consuls impériaux sont autorisés à délivrer et à viser des passeports aux sujets allemands résidant dans leur circonscription. Toutefois les passeports délivrés par des autorités étrangères ne peuvent être visés que pour l'entrée sur le territoire de l'Empire, et s'ils ont été délivrés ou déjà visés par un officier de police de la circonscription consulaire, ou pourvus dans le pays où réside le consul, du visa d'un représentant diplomatique ou consulaire de la puissance par les autorités de laquelle le passeport a été délivré.

En ce qui concerne la France, il est d'usage que les ressortissants des deux pays ne soient respectivement soumis à aucune formalité de passeport, l'obligation de prouver leur identité exceptée. Les mesures récemment prises en Alsace-Lorraine se fondent sur l'ancienne législation française.

4° *Quel est l'effet des mesures adoptées en matière de passeports au point de vue du droit conventionnel franco-allemand?*

Dans les rapports particuliers de l'Allemagne et de la France, la matière du traitement, de l'admission des sujets des deux nations n'est pas libre. Ni l'un ni l'autre pays ne peut la réglementer au gré de sa bonne humeur

ou de ses dispositions du moment. Ce ne sont plus même les principes généraux du droit public, plus ou moins vagues, qu'il convient de consulter. Les deux nations se sont liées en ce point par une convention synallagmatique, le traité de paix, signé à Francfort le 10 mai 1871 par MM. Jules Favre, Pouyer-Quertier, E. de Goulard pour la France ; MM. de Bismarck et Arnim pour l'Allemagne.

L'article 11 de ce traité est ainsi conçu : « Les traités de commerce avec les différents Etats de l'Allemagne ayant été annulés par la guerre, le Gouvernement français et le Gouvernement allemand prendront pour base de leurs relations commerciales le *régime du traitement réciproque sur le pied de la nation la plus favorisée.*

« *Sont compris dans cette règle* les droits d'entrée et de sortie, le transit, les formalités douanières, l'*admission et le traitement des sujets des deux nations*, ainsi que de leurs agents (1). »

Le texte est précis. Il signifie sans ambage que les Allemands seront admis et traités en France, et réciproquement les Français dans l'Empire allemand, non seulement comme des étrangers ordinaires, mais comme les étrangers qui jouissent sur ces deux points de la faveur la plus étendue.

Il s'ensuit que nulle formalité particulière, nulle aggravation, nulle entrave, nulle gêne ne peut leur être imposée, à moins qu'elle ne le soit, en même temps et indistinctement, à tous les étrangers. Une seule classe d'étrangers tiendrait-elle de traités diplomatiques spé-

(1) Traités de la France avec l'Allemagne (janvier 1871, octobre 1873). Paris, imprimerie nationale (novembre 1873), . 83.

ciaux des facilités plus grandes, aucune mesure ne saurait être adoptée par les parties contractantes pour en priver les sujets de l'autre nation dans l'étendue de leurs territoires respectifs.

Ils doivent être placés les uns et les autres, en matière d'admission et de traitement à l'intérieur de l'autre pays, dans une position privilégiée, assurés de tous les avantages, jouissant de toutes les concessions que des pays amis ont réussi a obtenir du calcul ou de la sympathie de l'un ou de l'autre des Etats contractants. C'est, — au moins d'après la lettre des choses, — sur le pied de la plus complète intimité qu'est établie l'intercourse des deux nations.

Le traité du 10 mai 1871, base de ces rapports n'a été dénoncé par aucune des parties signataires ; il ne le pourrait être d'ailleurs sans entraîner une rupture de relations diplomatiques.

Il convient donc d'examiner les rescrits du gouvernement allemand des 22 et 23 mai 1888 relatifs aux passeports en Alsace-Lorraine d'après le régime adopté par les Puissances contractantes dans ce traité, et dont nous venons de montrer le caractère.

Les rescrits des 22 et 23 mai 1888 sont-ils conformes à la règle posée par l'art. 11, § 2, du traité de Francfort? En d'autres termes, respectent-ils la condition du traitement de la nation la plus favorisée, assurée à la France et aux Français par l'article précité, dans toute l'étendue de l'empire allemand? N'imposent-ils pas au contraire à la France et aux Français dans une partie déterminée de cet empire, un traitement pire qu'aux autres pays et aux autres étrangers ?

Pour tout esprit impartial, qui s'arrêtera aux constatations que nous relevons ci-après, la réponse n'est pas douteuse. L'effet direct des rescrits susvisés a été de rendre la condition de la France et des Français pire que celle des autres pays et des autres étrangers dans une partie de l'Empire allemand.

Il faut reconnaître dès l'abord que, selon les principes, cette attitude du gouvernement allemand serait en elle-même parfaitement légitime. Nous savons quelle est la rigueur théorique des droits de l'Etat. Chaque nation est exposée à y recourir. L'Etat jouit sur son territoire d'une indépendance absolue ; il en permet ou en refuse l'accès suivant l'intérêt de sa propre conservation. De plus, la loi allemande du 12 octobre 1867, § 9, a converti ces principes en loi positive (1) ; elle a armé le chef de la confédération de la faculté d'établir, si l'ordre public lui paraît menacé, l'obligation du passeport pour une circonscription déterminée et pour les voyageurs arrivant de certaines localités.

Mais, nous le savons également, la matière entre l'Allemagne et la France n'est pas gouvernée par des principes généraux, ou par la législation particulière des deux nations ; elle est régie par un pacte spécial, le traité de 1871, qui s'élevant au-dessus de cette double source de droits, assure aux sujets respectifs un traitement de faveur. Or, les rescrits aboutissent résolument à un résultat opposé à celui garanti par le traité du 10 mai 1871.

Il est aisé d'établir non seulement que les mesures prises par l'Allemagne l'ont été exclusivement contre la France —

(1) V. *Suprà*, p. 40.

avec une franchise qui l'honore, la presse allemande a tenu par des articles aussi explicites que redoublés à dissiper toute obscurité — mais qu'entrainé par la nécessité même du but qu'il se proposait, le gouvernement allemand a été amené à rendre chez lui la condition des Français pire que celle des autres étrangers.

Le premier rescrit du 22 mai 1888 (1) commence par entamer l'égalité de traitement assurée par les conventions diplomatiques. Il met déjà la France hors du commerce des autres nations. En effet, les prescriptions qu'il ordonne ne valent que contre ceux qui pénétrent dans la province impériale par la *frontière française.* Les frontières suisse, luxembourgeoise sont maintenues sous le régime de droit commun.

Une dérogation est introduite seulement pour la France. Ceux qui viennent de ce pays sont soumis à une formalité, à une gêne, dont sont affranchis les arrivants des autres pays. Au rebours des stipulations du pacte de Francfort, la France est placée à part, sur le pied de la nation *la moins* favorisée.

Cependant, ce premier rescrit, tout en contenant une atteinte formelle au traité, trahit encore chez ses auteurs la préoccupation de l'article 11. Il dispose pour *tous les étrangers;* les Français ne constituent pas encore la classe spéciale, sur laquelle tout à l'heure vont s'accumuler les restrictions; ils sont encore confondus dans la masse générale des étrangers. L'exhibition du passeport est imposée à tous ceux qui ne sont pas allemands, quelle que soit leur nationalité. La procédure d'obtention du passe-

(1) V. *Suprà*, p. 6.



port reste normale ; le visa de l'agent diplomatique allemand de Paris suffit à l'habilitation du voyageur. Le régime d'exception est encore territorial, si l'on peut s'exprimer ainsi, mais non personnel. C'est le sol de la France seulement qui est frappé de suspicion : tous ceux qui le touchent n'en peuvent sortir par le territoire du *Reichsland* sans une formalité expiatoire ; mais la purification, réduite d'ailleurs au minimum, est ordonnée sans distinction de nationalité. La France est traitée exceptionnellement, mais les Français subissent un régime que d'autres étrangers partagent avec eux.

La déviation à l'article 11 du traité de Francfort n'est encore que partielle. Voici qu'elle s'accentue.

Avec le but qu'il s'était proposé d'atteindre, la difficulté ne tardait pas à devenir insurmontable pour le gouvernement allemand. Par quel miracle d'ingéniosité aurait-il pu tout à la fois observer un traité qui garantissait aux Français le meilleur régime en fait d'admission, et accomplir son dessein, dont l'intention politique, ouvertement proclamée, était d'organiser à leur usage, en ce point même, la condition la plus dure ?

Aussi, le rescrit du 23 mai 1888, s'empresse-t-il de mettre les faits d'accords avec les intentions ; et les observations du journal officiel d'Alsace, qui en accompagnent la promulgation, complètent-elles cette œuvre, où la logique au moins reçoit satisfaction. Ce rescrit, trois fois plus étendu que le premier, est le véritable dépositaire de l'inspiration gouvernementale.

Des mesures détaillées sont dirigées contre une seule nationalité, la nationalité française ; un régime à part y est soigneusement établi à l'usage des seuls Français. Et

maintenant, sans détour, les Français, au point de vue de l'admission et du traitement, sont placés dans un état pire que tous les autres étrangers.

Que l'on veuille suivre l'énumération des conditions péjoratives, que la qualité de Français vaut à celui qui en est investi, telles qu'elles résultent de la concordance des quatre documents officiels qu'il faut lire simultanément (Rescrits des 22 et 23 mai 1888 (1-2) ; observations du Journal officiel d'Alsace du 28 mai 1888 (3) ; avis imprimé distribué à l'ambassade d'Allemagne à Paris depuis le 30 mai 1888 (4).

1° Les Français et les étrangers qui pénètrent en Alsace-Lorraine par la frontière française, doivent tous exhiber un passeport visé par l'Ambassade allemande à Paris. Mais les autres étrangers y pénètrent librement par les frontières suisse et luxembourgeoise.

Les *Français seuls* sont tenus de produire un passeport, *quelle que soit la frontière*, par laquelle ils entrent, (journal officiel d'Alsace du 28 mai 1888. Avis imprimé de l'ambassade d'Allemagne à Paris).

2° Les passeports sont délivrés par l'ambassade d'Allemagne à Paris directement, et sans autre forme de procès, à tous les étrangers, sauf aux Français.

Pour les Français seuls, l'ambassade allemande n'a pas de pouvoirs suffisants. Elle transmet la demande de visa de passeport, sollicité par les Français, en Allemagne. L'autorité souveraine allemande décide seule sur l'*admittatur* des Français.

(1) V. *Suprà*, p. 6.
(2) V. *Suprà*, p. 6.
(3) V. *Suprà*, p. 9.
(4) V. *Suprà*, p. 14.

Les *Français seuls* doivent fournir des pièces à l'appui, indiquer les motifs de leur voyage, les lieux où ils veulent se rendre, la durée de leurs séjours, le tout accompagné de références. La transmission de ces dossiers au gouvernement allemand et le retour en France cause un retard de quelques semaines. (Avis imprimé de l'ambassade allemande à Paris.)

Pour les *Français seuls*, la délivrance du passeport n'a lieu qu'après une procédure inquisitoriale instruite par l'autorité allemande centrale sur la personne, la condition, le caractère, les idées de l'impétrant.

En fait, les *Français seuls* éprouvent des refus de passeport (V. *suprà* p. 26.)

3° Le visa des passeports de tous les étrangers est valable pour un an. Aucune limitation de séjour n'est imposée aux étrangers autres que les Français.

Les *Français seuls* ne jouissent, en vertu de leur passeport délivré après la série des formalités énoncées sous le 2°, que d'une permission de séjour de huit semaines. A l'expiration de ce délai, les Français doivent demander une prolongation de séjour au président de district. (Art. 1er du rescrit du 23 mai 1888 ; Avis imprimé de l'ambassade allemande.)

4° Les étrangers munis de passeport, n'ont aucune formalité à remplir après leur entrée en Alsace-Lorraine.

Les *Français seuls*, « quelle que soit la frontière par laquelle ils seront entrés » et bien que munis du passeport délivré après l'enquête ci-dessus rappelée, s'ils séjournent plus de vingt-quatre heures dans une commune d'Alsace-Lorraine, doivent « faire une déclaration de résidence dans les vingt-quatre heures, soit au maire de la com-

mune, soit, pour les villes de Metz, de Strasbourg et de Mulhouse au directeur de la police. »

5° Les étrangers passent ou résident en Alsace-Lorraine, par la seule vertu du passeport délivré par l'ambassade allemande à Paris, sans enquête préalable. La catégorie à laquelle ils appartiennent au point de vue militaire dans leur patrie n'a aucune influence sur leurs facilités de passage ou de séjour. Une personne faisant partie de l'armée ou de la marine anglaise, autrichienne, espagnole, italienne, russe etc., ne trouve dans cette position aucun empêchement à sa libre circulation.

Pour *les Français seuls*, il est établi des catégories. Les obstacles, que leur vaut leur nationalité, augmentent s'ils appartiennent à une classe déterminée. Pour les personnes « faisant partie de l'armée active ou de la marine française, les officiers de la réserve et de l'armée territoriale, les anciens officiers, les élèves des écoles militairement organisées » le passeport, délivré après enquête, ne suffit plus ; une permission spéciale est encore exigée. Cette permission n'est accordée par le directeur de la police « qu'exceptionnellement, sur la production d'une pièce constatant l'urgence du cas, et pour une durée aussi courte que possible. » (Rescrit du 23 mai 1888, art. III.)

A ces formalités, s'ajoutent encore celles précisées par l'arrêté du 18 novembre 1882 relatives aux déclarations de présence des militaires français.

La conclusion s'impose. Nous voulons la formuler avec une modération d'expression, qui n'a jamais nui d'ailleurs à la netteté de la pensée.

Les rescrits des 22 et 23 mai 1888 réglant l'admission et le traitement des Français dans la province impériale sont la négation de l'art. 11 du traité franco-allemand du 10 mai 1871. Dans cette partie de l'empire allemand actuel, les Français non seulement n'obtiennent pas un traitement égal aux autres étrangers, mais ils subissent une condition manifestement inférieure.

Nous nous adressons avec confiance aux jurisconsultes les plus distingués de l'Allemagne ; des relations déjà anciennes leur ont peut-être permis d'apprécier notre impartialité, comme elles ont été pour nous l'occasion de leur manifester le respect que méritent leur science et leur caractère. Nous leur demandons de considérer les choses du haut des « templa serena », sanctuaire habituel de la spéculation objective. La vérité juridique leur apparaîtra comme à nous. Ils reconnaîtront que l'Allemagne a transgressé l'une des dispositions du pacte de Francfort.

Le traité du 10 mai 1871 n'est plus intact. La main puissante du Chancelier impérial, en le touchant, y a laissé une légère félure. Comme dit notre grand poète (1) :

. . . .
. . . .
Le coup dut l'effleurer à peine ;
Aucun bruit ne l'a révélé.

Mais la légère meurtrissure,
Mordant le cristal chaque jour,
D'une marche invisible et sûre
En a fait lentement le tour.

(1) Sully-Prudhomme. *Le Vase brisé.*

Est-ce là matière à indignation, et, les inutiles colères doivent-elles s'allumer pour si peu ? Assurément non.

Il convient de recevoir avec plus de sang-froid le choc de ces inévitables incidents. Si l'on veut apporter à leur analyse un peu de patience juridique, on apercevra même que s'ils laissent dans l'ordre sentimental une impression peu voisine de la satisfaction, ils n'en contiennent pas moins des enseignements pratiques qui ne sont pas à dédaigner.

Des considérations politiques d'ordre supérieur, la loi suprême du salut de l'État conseillaient-elles cette méconnaissance des traités ? Le gouvernement allemand l'a pensé. Les raisons de sa conduite lui appartiennent ; quant aux résultats, ils relèvent de notre critique.

Les conséquences de ce précédent, posé après mûre réflexion par l'Allemagne, sont importantes à enregistrer. A la faveur de l'exemple inauguré par ce grand Empire, il vient de se fonder un mode d'interprétation du droit conventionnel international, plein de commodité, et où chaque partie, rencontrera, suivant les cas, ses propres convenances.

Le procédé est peu mystérieux ; son emploi n'exige pas de longue initiation. Si la clause d'un traité ne s'accorde plus avec la direction nouvelle que l'on croit devoir imprimer aux rapports internationaux, on ne dénonce pas le traité ; ce serait un acte de violence inutile, donc maladroit, peut-être périlleux. On continue à observer les devoirs extérieurs de la courtoisie. L'état de paix est scrupuleusement maintenu. On se contente simplement d'agir, comme si la clause gênante n'existait pas. Le Code civil dit quelque part, que dans les dispositions testamentaires les conditions illicites sont réputées non écrites. C'est avec

une légère variante, l'interprétation pratique que donne l'Allemagne, avec tout le poids de son autorité, au traité en question. Il est désormais sous-entendu dans cet instrument que « les clauses qui restreignent la liberté d'action de l'une des parties signataires y sont réputées non écrites. »

Si la gravité de la matière permettait l'irrévérence de l'analogie, ne trouverait-on pas là comme un acheminement vers la théorie préconisée en une autre branche du droit, sous le nom « d'Union libre », par une école qui se prétend déjà en possession de la formule matrimoniale du vingtième siècle.

En tout cas, cet état d'absolue liberté, transporté dans le domaine des contrats internationaux, n'est pas sans certains avantages ; chaque partie, il va de soi, profitera, à l'heure choisie, de l'élasticité qu'il comporte.

Au point de vue de l'application immédiate du régime nouveau inauguré par les actes du mois de mai 1888, on peut déjà en tirer ce qui suit.

L'admission et le traitement des sujets allemands nous avaient paru jusqu'ici, à raison même des textes existants, n'être susceptibles d'aucune condition exceptionnelle. Taxes, redevances, formalités administratives, passeports particuliers, expulsions plus ou moins étendues, limitations de séjour, restrictions de résidence, toutes ces mesures appliquées aux Allemands en France, étaient, pour nous, anti-juridiques.

Contrairement à ce qu'estimait, l'éminent économiste M. Paul Leroy-Beaulieu (1), bien que nous soyons « maî-

(1) Les passeports allemands et les communications ferrées internationales, l'*Economiste* du 2 juin 1888.

tres chez nous, comme les Allemands chez eux » nous n'aurions pas été libres « d'assujétir à la formalité du passeport et au paiement annuel de 12 fr. 50 chacun des 100,114 Allemands qui se trouvent sur le territoire français d'après le recensement de 1886 » ; contrairement à l'opinion professée par le très distingué publiciste, il n'est pas exact que l'Allemagne n'aurait pu « élever aucune réclamation contre une pareille mesure » qui ferait encaisser « à notre budget de ce chef une recette d'un peu plus de 1,250,000 francs. »

Jusqu'au 31 mai 1888, date de la mise en vigueur des Rescrits allemands, à la frontière allemande « une pareille mesure » eût été illégale, à moins que la France ne l'eût appliquée indistinctement à tous les étrangers, à supposer que l'état des traités avec les autres nations eût permis la généralisation de la mesure. La matière de l'admission et du traitement des étrangers, ne se tranchait pas entre l'Allemagne et la France à l'aide d'un proverbe ; la sagesse des nations qui dit d'une façon pittoresque : « Charbonnier est maître chez lui, » aurait eu tort ici. Les deux Puissances avaient abdiqué leurs droits illimités pour s'astreindre mutuellement au traitement le plus favorable.

Mais, depuis le 31 mai 1888, une ère nouvelle a été ouverte par l'Allemagne. Les dispositions du 2e § de l'art. 11 du traité du 10 mai 1871, ont été virtuellement déclarées caduques, par celles des deux parties, qui avait imposé à l'autre la convention. Les voici rendues toutes deux, au moins en la matière qui nous occupe, à la liberté des principes généraux du droit public.

Un changement radical s'est opéré sans bruit, sans

éclat. On reste amis, comme devant; mais l'un se ressaisissant du droit qu'il avait aliéné, remet du même coup dans la main de l'autre l'arme légale, suspendue au râtelier. Il n'y a place ici pour aucun de ces mouvements de violence, où la partie qui se croit outragée s'exagère la légitimité de la riposte. Moins encore s'agit-il de représailles. C'est un *rerum novus ordo* qui s'est établi doucement entre les deux nations, et où chacune d'elles, le plus pacifiquement du monde, retrouve la faculté de traiter les sujets de l'autre au gré de ses intérêts et suivant les errements de l'antique loi du talion. Les relations, entre peuples comme entre individus, se fortifient souvent de la conscience que chacun a du droit de l'autre, et de la disposition, qu'il connaît à son voisin, d'en faire prompt usage.

Maintenant, mais maintenant seulement, la France est libre, d'organiser un régime spécial pour les Allemands dans tout ou partie du territoire. Un passeport spécial, une taxe, une limitation de séjour, une restriction de résidence, etc., ces prescriptions peuvent, au gré des pouvoirs publics, être ordonnés contre les seuls Allemands. La création d'une zone frontière, où la présence des Allemands serait subordonnée à une série de formalités soigneusement définies, telle que la proposition en a été faite à la Chambre des députés, le 2 juin 1888 est irréprochable au point de vue juridique. Ces mesures, ou d'autres analogues, rentrent désormais dans le domaine de la politique. Le gouvernement reste juge de leur opportunité. Il sait, dans sa connaissance intime des faits ignorés du public, dans quelle mesure et à quel moment il convient d'employer le remède qui est sous sa main.

Ce qu'il importait d'établir, c'était la légitimité du

remède, et la position juridique où chacun se trouvait aujourd'hui exactement placé.

Nous répétons avec le plus grand calme notre conclusion, dont l'évidence ralliera les esprits sincères. Le traité franco-allemand du 10 mai 1871 a été méconnu par l'Allemagne dans les mesures exceptionnelles mises en vigueur contre la France et les Français le 31 mai 1888.

Des conséquences qu'entraîne cette haute initiative, il convient seulement de faire ressortir aujourd'hui, que le § 2 de l'article 11 du pacte de Francfort est tacitement abrogé.

L'effet immédiat de la modification, apportée à l'état de choses antérieur, est que l'admission et le traitement des Français n'étant plus réglés en Allemagne que par les exigences supérieures de la raison d'état, l'admission et le traitement des Allemands en France, sont seulement gouvernés par les règles de la courtoisie internationale, strictement interprétées par le principe de la réciprocité.

E. C.

TABLE

SAINT-QUENTIN. — IMPRIMERIE J. MOUREAU ET FILS.


SIGILLVM ACADEMIAE HARVARDIANAE IN NOV ANG
CHRISTO ET ECCLESIAE
VE RI TS



